

TEMA 4

Manual Original elaborado por la Secretaría General del IAAP con el asesoramiento de la D. G. de Personas con Discapacidad para el Temario correspondiente a la convocatoria de empleo Público para el Cuerpo de Auxiliares Administrativos para Personas con discapacidad intelectual

Editado por el Instituto Andaluz de Administración Pública. Diciembre 2016

- **El Derecho Administrativo.**
- **La Ley.**
- **El Reglamento: Concepto.**
- **El Acto Administrativo.**
- **Los Recursos Administrativos.**

TEMA 4

- El Derecho Administrativo.
- La Ley.
- El Reglamento: concepto.
- El Acto Administrativo.
- Los Recursos Administrativos

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y las relaciones de los ciudadanos y entidades privadas con ellas.

El Derecho Administrativo es Derecho Público que no puede ser alterado por pactos, acuerdos o contratos de la ciudadanía.

También el Derecho Administrativo da a las Administraciones Públicas unos poderes limitados, que llamamos “potestades administrativas” para satisfacer los intereses generales de la ciudadanía e instituciones del Estado. Ejemplo:

- La potestad reglamentaria o capacidad de distar normas jurídicas subordinadas a las leyes.
- La potestad tributaria o capacidad de exigir a la ciudadanía y empresas el pago de dinero para poder prestar los servicios públicos.

Para prevenir abusos y arbitrariedades en el ejercicio de las potestades, los ciudadanos se encuentran protegidos por garantías establecidas en la Ley.

Ejemplo: El derecho a presentar alegaciones o reclamaciones.

Las Administraciones Públicas también han de cumplir los principios de buena regulación que implica que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, actuarán de acuerdo con los principios de:

- Necesidad.
- Eficacia.
- Proporcionalidad.
- Seguridad Jurídica.
- Transparencia.
- Eficiencia.

Recuerda sobre El Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas y las relaciones de los ciudadanos y entidades privadas con ellas.

Dentro del Derecho Administrativo están regulados:

- **Las potestades administrativas o poderes limitados y sujetos a la ley para satisfacer los intereses generales.**
- **Los derechos y garantías de la ciudadanía frente a los posibles abusos en el uso de las potestades, tales como, presentar alegaciones, hacer reclamaciones, etc..**
- **Los principios de buena regulación.**

2. LA LEY

La ley es la norma jurídica de rango superior, sólo subordinada a la Constitución. Como todas las normas jurídicas, definen en hecho o conjunto de ellos y les establece una consecuencia jurídica. Ejemplo: Hecho, la persona que robe algo a otra. Consecuencia Jurídica. Estará castigada con una pena de prisión. Es decir, en las leyes se manda o prohíbe algo, establecen derechos y deberes para personas, y su incumplimiento conlleva unas consecuencias.

También podemos definir la ley, como la norma escrita emanada del Parlamento que representa políticamente a la ciudadanía.

La Constitución establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

El ordenamiento jurídico es como una pirámide, en cuyo punto superior esta la Constitución y debajo el resto de normas jurídicas.



De aquí podemos sacar dos conclusiones:

- La Constitución forma parte del ordenamiento jurídico.
- Ocupa un lugar preferente en el ordenamiento jurídico.

Podemos afirmar que la Constitución es la Ley más importante de todo el ordenamiento jurídico. Es la SUPREMA SUPERLEY como se explicó en el Tema 1.

Por debajo de la Constitución hay otras normas jurídicas, básicamente leyes y reglamentos según vamos a ver.

En la Constitución se distingue entre leyes ordinarias y leyes orgánicas.

1. Son leyes Orgánicas las que regulan unas materias específicas e importantes:

- las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas. Ej. Ley Orgánica del Derecho de Reunión.
- Las que aprueban los Estatutos de Autonomía. Ej. Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Las que regulan el régimen electoral general.

- Las demás previstas en la Constitución, p. ej. Las que regulan el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, El defensor del Pueblo.

2. Las Leyes ordinarias regulan el resto de materias que no son objeto de ley orgánica y constituyen por tanto la legislación habitual. Son leyes ordinarias:

- La ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta ley desde el 2 de octubre del 2016 ha sustituido a la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria no hay relación de jerarquía normativa, se diferencian por las materias que regulan, la ley orgánica no está por encima de la ley ordinaria en la pirámide del ordenamiento jurídico.

La Constitución establece que son las Cortes Generales quienes ejercen el poder legislativo del Estado y a nivel autonómico son los Parlamentos de cada Comunidad Autónoma.

Una vez aprobadas las leyes, se publican en el Boletín Oficial del Estado, que es el Diario Oficial (BOE) y, en el caso de Leyes autonómicas, además de en el BOE se publican en el Boletín Oficial autonómico que corresponda, para el conocimiento de la ciudadanía.

Recuerda sobre la ley.

- **La ley es una norma jurídica aprobada por el Poder Legislativo (Parlamento) de rango superior, solo subordinada a la Constitución**
- **En la Constitución se distingue dos tipos de leyes: según la materia que regulan.**
 - **Leyes ordinarias.**
 - **Leyes orgánicas para materias específicamente establecidas en la CE.**

3. EL REGLAMENTO

Podemos definir el Reglamento como una norma que emana del poder ejecutivo y que se sitúa en la pirámide del ordenamiento jurídico por debajo de la ley.

Los Reglamentos desarrollan a las leyes:

- No podrán ir contra la Constitución ni contra las leyes ni contra un reglamento de rango superior.
- No podrán regular materias que estén reservadas a la ley.
- No podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas.
- No podrán establecer penas o sanciones.
- No podrán establecer tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales.
- No pueden ser retroactivos si son desfavorables, es decir, no pueden producir efectos negativos para situaciones anteriores a la aprobación del reglamento.

Los reglamentos que incumplan estos límites serán nulos, y los tribunales de Justicia los expulsarán del Ordenamiento Jurídico.

Los reglamentos los aprueba el poder ejecutivo en el Estado (Gobierno) y Consejo de Gobierno en las Comunidades Autónomas, haciendo uso de la potestad reglamentaria atribuida por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

La Constitución establece que corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria. También la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, regula el ejercicio de la potestad reglamentaria y estableciendo que, como regla general los reglamentos los aprueban los Consejos de Ministros o Consejo de Gobierno en las Comunidades Autónomas.

En función del órgano que los dicte, los Reglamentos pueden tener un mayor o menor rango. Así a los Reglamentos del Consejo de Ministros o de los Consejos de Gobiernos autonómicos se les denomina Decreto y a los Reglamentos que acuerdan los titulares de los Ministerios o de las Consejerías autonómicas se les denomina Orden. Los Decretos que aprueban Reglamentos prevalecen sobre las Órdenes y según lo dicho antes, las órdenes que aprueban reglamentos tendrán carácter excepcional y deben estar justificadas en una ley habilitante.

DENOMINACIÓN SEGÚN EL ÓRGANO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO

REGLAMENTOS	ÓRGANO QUE LO APRUEBA	DENOMINACIÓN
	- Consejo de Ministro (Estado) - Consejo de Gobierno (Comunidad Autónoma)	- Real Decreto - Decreto
	- Titulares de los Ministerios (Estado) - Titulares de las Consejerías (Comunidad Autónoma)	Órdenes

Recuerda sobre El Reglamento.

- Podemos definir el Reglamento como una norma que emana del poder ejecutivo y que se sitúa en la pirámide del ordenamiento jurídico por debajo de la ley.
- Los reglamentos desarrollan a las leyes.

4. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

- 6 Para entender el concepto de acto administrativo, pensemos en que la Administración pública es una persona jurídica, es decir, como cualquier persona física (hombres y mujeres) la Administración tiene derechos y obligaciones y actúa de acuerdo con la ley. Para actuar la Administración emite, dicta actos concretos. Estos actos expresan la voluntad de la Administración, y se denomina Actos Administrativos.
- 4 Se define el acto administrativo como toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración Pública.
- 1 El régimen jurídico general y básico de los actos administrativos es una competencia exclusiva del Estado (art.149.1.18, ya visto en el Tema 2 epígrafe 3), que se encuentra regulada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, que estudiaremos mas adelante.

Los actos administrativos se generan o producen dentro de un procedimiento administrativo o conjunto ordenado de trámites que termina con una declaración de la Administración Pública que puede afectar a concretas personas.

El procedimiento administrativo se estudiará en el tema siguiente.

Según hemos visto, las normas reglamentarias, en tanto que normas jurídicas, contienen mandatos y reglas de actuación dirigidas a una pluralidad de personas, que permanecen en el tiempo. En cambio, el acto administrativo es una decisión de la Administración para un caso concreto y que, con carácter general se agota con su cumplimiento. Por lo tanto no se puede confundir un acto administrativo con un reglamento. Un acto es una declaración o manifestación de voluntad que se dicta y se consume. Un reglamento es una norma jurídica que permanece en el Ordenamiento Jurídico hasta que se derogue o elimine.

Podemos hacer una relación de las distintas **clases de actos administrativos**:

- Actos favorables; por ejemplo, la concesión de una subvención.
- Actos de gravamen, como puede ser una multa.
- Actos administrativos individuales, dirigidos a una sola persona.
- Actos administrativos plurales, dirigidos a una serie de personas.

También podemos distinguir a los actos por su relación con las fases o etapas del procedimiento administrativo:

Acto de trámite: se dicta para preparar el acto final de la declaración de voluntad definitiva. No es recurrible salvo causas tasadas como que cause indefensión o paralice el procedimiento. Ej.: Un informe.

Acto definitivo o resolutivo: en contraposición al anterior, es un acto que contiene la decisión definitiva adoptada por un órgano administrativo. Puede ser recurrible ante la Administración que lo dictó, mediante el recurso de alzada. Ej.: Una licencia para abrir un bar.

El acto definitivo se dice que agota la vía administrativa cuando solo puede ser recurrido en Reposición o ante los Tribunales (Jurisdicción contencioso administrativa).

Acto firme: acto que agota la vía administrativa y que además se convirtió en irrecurable porque se dejaron transcurrir los plazos para su impugnación. Este tipo de actos solo y excepcionalmente pueden ser objeto de recurso extraordinario de revisión.

También hay que distinguir entre:

- **Actos expresos**, que están formalizados en un soporte, p. ej. en papel.
- **Actos presuntos.** No están normalizados en soporte, pero la Ley los establece cuando la Administración, tras un tiempo determinado, no se ha manifestado.

Son **elementos del acto administrativo**:

Elemento Subjetivo

Para que resulte válido, el acto debe ser dictado por el órgano administrativo competente, es decir por la persona titular del órgano en cuestión, que ha de cumplir los requisitos y el procedimiento establecido en la normativa.

Elemento Objeto

Se refiere al contenido del acto, que debe ser:

- Lícito: Conforme a la Ley.
- Adecuado, es decir, debe corresponderse con el fin para el que se dicta.
- Contenido determinado o determinable, por ejemplo, si nos conceden una subvención debemos saber su cuantía o el modo de calcularla.
- Posible.

Elemento teológico o casual.

Se refiere a la finalidad de la actuación administrativa, el “para qué” del acto. Ha de ir encaminado a la satisfacción de un interés público.

Elemento formal.

La ley **CO** Procedimiento Administrativo Común establece que los actos administrativos se producirán por escrito, a menos que su naturaleza exija **K** permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.

La motivación:

Está relacionada con el fin y la forma de los actos administrativos. Significa que en acto administrativo deben explicarse las razones que fundamentan que se dicte el mismo. Es la justificación concreta de la actuación administrativa.

La motivación es la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto. Por ejemplo, la Ley exige que estén motivados los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

Eficacia y validez:

La ley establece que los actos administrativos se presumen válidos (es decir, son concretos) y producen efectos (es decir, producen consecuencias) **desde** la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Así según la ley, la eficacia del acto quedará demorada cuando así lo exija e contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o **aprobación superior** (p. ej. Creación de un centro sanitario por un Ayuntamiento, supeditado a autorización de la Comunidad Autónoma).

La regla general es que los actos no son retroactivos, es decir, no producen efectos para situaciones anteriores al propio acto.

Notificación:

- Se notifican a los ciudadanos las resoluciones y actos que afecten a sus derechos e intereses.
- Ha de notificarse en un plazo de 10 días desde que se haya dictado el acto.
- Se ha de notificar el texto íntegro del acto, así como si es definitivo o no en vía administrativa, recursos que procedan contra el mismo, órganos ante el que presentar el recurso, plazo de interposición.
- La notificación ha de realizarse preferentemente, por medios electrónicos. Por cualquier medio que permita dejar constancia de la recepción. Ej.: Carta con acuse de recibo,
- La notificación será válida siempre que permita tener constancia de su envío, puesta a disposición y de la recepción o acceso a su contenido íntegro en

fecha y hora concreta.

- La recepción de la notificación la puede hacer cualquier persona que sea representante del interesado.
- Si se rechaza la notificación, el proceso sigue su curso.
- En caso de que los intereses sean desconocidos se procederá a su publicación en un Boletín Oficial del Estado.

Publicación:

Las Administraciones podrán publicar los actos cuando:

- Exista una pluralidad indeterminada de personas o se trate de actos integrantes de un proceso selectivo, ej.: (oposiciones) o de concurrencia competitiva. Ej.: Para atender algunas subvenciones o ayudas.
- Así lo establezca la norma reguladora de cada procedimiento administrativo o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

Ejecución:

Cuando hablamos de ejecución de los actos administrativos nos estamos refiriendo a que si la persona obligada no cumple de forma voluntaria con lo que le impone el acto administrativo, la Administración Pública puede ejecutarlos forzosamente,

previo aviso (requerimiento) a la persona interesada.

Para conseguir el cumplimiento de los actos la ley recoge varios medios de ejecución forzosa:

- El apremio sobre el patrimonio. Consiste en abonar una cantidad de dinero.
- Ejecución subsidiaria. Cuando el acto puede realizarlo una persona distinta a la obligada. Así la Administración puede ejecutar el acto y cargar las costas a la persona obligada.
- Multa coercitiva. Consiste en la imposición de multas que pueden ser sucesivas hasta que el obligado realice lo mandado en el acto.
- Compulsión directa sobre las personas (obligación coercitiva, realizada forzosamente), para los casos de obligaciones personalísimas de no hacer o soportar, y que debe respetar la dignidad de la persona y los derechos reconocidos en la Constitución.

Recuerda sobre El acto administrativo.

- **Los actos administrativos son declaraciones de la Administración pública que puede afectar a personas y que se generan en un procedimiento administrativo.**
- **El régimen Jurídico de los actos está en la Ley 39/2015.**
- **La ley establece que los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.**
- **La retroactividad de los actos se aplica excepcionalmente pues la regla general es que los actos no son retroactivos.**
- **Se notifican a los ciudadanos las resoluciones y actos que afecten a sus derechos e intereses.**
- **Los actos administrativos pueden ser inválidos cuando el acto incurre en una infracción del ordenamiento jurídico que determina su nulidad de pleno derecho, (causas tasadas) o su anulabilidad.**
- **Los actos administrativos se ejecutan de forma voluntaria o coercitiva (a la fuerza).**

5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos son un instrumento de defensa de la ciudadanía frente al ejercicio concreto de las potestades administrativas.

Es una forma de reclamar contra un acto de la administración que perjudica ilegalmente a la ciudadanía.

La Ley 39/2015 dice que contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición.

Cuando el interesado en un procedimiento administrativo reciba la notificación de un acto administrativo y no esté conforme con su contenido, tiene la posibilidad de impugnar ese acto con la interposición del correspondiente recurso administrativo.

Si el acto que se quiere impugnar agota , o no la vía administrativa, el recurso será de reposición o de alzada, respectivamente.

Que un acto agota la vía administrativa quiere decir que esa es la última decisión que puede tomar la Administración en ese procedimiento.

Ponen fin o agotan la vía administrativa:

1. Las resoluciones de los recursos de alzada.
2. Las resoluciones de otros procedimientos de impugnación distintos a los que se exponen aquí, establecidos por Leyes especiales.
3. Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
4. Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
5. Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- 8 La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y de los procedimientos complementarios en materia sancionadora.

5.1. Recurso de Alzada

El recurso será de Alzada en el caso de que el acto administrativo que se impugna no agote la vía administrativa. Se interpone ante el órgano administrativo superior jerárquico al que ha dictado el acto. Y lo que se pretende es que el superior jerárquico revise lo que ha hecho el órgano inferior.

5.2 Recurso de Reposición

Cuando el acto administrativo sí agota la vía administrativa, puede impugnarse tanto en vía administrativa con un Recurso de Reposición, como en la vía judicial con un recurso contencioso-administrativo. Decidirse por uno u otro queda a elección del interesado, por eso la Ley del Procedimiento Administrativo Común lo denomina “Recurso Potestativo de reposición”.

El Recurso de Reposición se interpone ante el mismo órgano administrativo que ha dictado la resolución.

Si se ha interpuesto un Recurso de Reposición, no se puede interponer el recurso contencioso-administrativo en la vía judicial hasta que aquél no se haya resuelto expresamente, o se haya producido la desestimación presunta del Recurso de Reposición interpuesto, cuestión que se produce cuando ha transcurrido un mes desde que se presentó el recurso y la Administración no ha resuelto el mismo.

Contra la resolución de un Recurso de Reposición no puede interponerse de nuevo dicho recurso. En este caso, queda abierta la vía judicial con el recurso contencioso-administrativo.

5.3. Recurso Extraordinario de Revisión

Contra los actos firmes en vía administrativa procede el Recurso Extraordinario de Revisión, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias excepcionales:

1. Que, al dictarlos, se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
4. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

Este recurso se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto que se desea recurrir. Este mismo órgano es el competente para resolverlo.

Recuerda sobre los recursos administrativos.

- **Un recurso administrativo es una garantía para la ciudadanía frente a actos administrativos ilegales.**
- **Como existen diferentes tipos de recursos administrativos, para interponer el recurso correcto debemos saber si el acto administrativo agota o no la vía administrativa. Recordemos que esto ocurre cuando el acto administrativo es la última decisión que puede tomar la Administración en ese procedimiento.**
- **El Recurso será de Alzada en el caso de que el acto administrativo que se impugna no agote la vía administrativa. Se interpone ante el órgano superior jerárquico al que ha dictado el acto.**
- **Cuando el acto administrativo sí agota la vía administrativa, puede impugnarse tanto en vía administrativa con un Recurso de Reposición, como en la vía judicial con un recurso contencioso-administrativo.**
- **El Recurso de Reposición se interpone ante el mismo órgano administrativo que ha dictado la resolución.**
- **Contra los actos firmes en vía administrativa solo procede el Recurso Extraordinario de Revisión.**